

CONSIGLIO DI STATO IN SEDE GIURISDIZIONALE

APPELLO

per il Sig. **ANGELINO MAFERA**, nato a Roma (RM) il 13 giugno 1939, C.F. MFRNLN39H13H501S, residente in Marino (RM), Strada Statale n. 140, in qualità di *Trustee* del *Trust* identificato per mezzo della denominazione “**TRUST TENUTA DUE PINI**”, istituito per atto notarile del Dott. Jannitti Piromallo Rodolfo del 24 luglio 2019, rep. n. 108959 racc. n. 29713, con sede in Marino (RM), Strada Statale n. 140, presso lo Studio commerciale “SETECO” (CAP 00047), rappresentato e difeso nel presente giudizio, dall’Avvocato Marco Giustiniani (C.F. GSTMRC80E08F032A; pec: marco.giustiniani@pec.pavia-ansaldo.it), presso cui è elettivamente domiciliato al domicilio digitale all’indirizzo pec: marco.giustiniani@pec.pavia-ansaldo.it, nonché al domicilio fisico presso lo Studio dei predetti Avvocati in Roma, via Bocca di Leone n. 78 (Studio Legale Pavia e Ansaldo), come da procura alle liti rilasciata in forma cartacea e acclusa in calce al presente atto;

- *appellante* -

contro

- **Ministero dell’Università e della Ricerca**, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall’Avvocatura Generale dello Stato;

- *amministrazione appellata* -

e nei confronti di

- **Saint Camillus International University of Health Sciences**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita nel giudizio di primo grado;

- **Casa Maria Ausiliatrice delle Salesiane di Don Bosco**, rappresentata e difesa nel giudizio di primo grado dagli Avv.ti Antonio Palumbo e Giovanni Perego;

per l'annullamento e/o la riforma

previa adozione di ogni opportuna misura cautelare,

- della Sentenza del Tar Lazio, Roma, Sez. III, 25 febbraio 2025, n. 4179 (**doc. A**), non notificata, che ha respinto le richieste di annullamento degli atti e dei provvedimenti impugnati con il ricorso di primo grado; vale a dire (i) del provvedimento avente ad oggetto *“Decreto Ministeriale n. 481 del 26.02.2024: Avviso finalizzato all’acquisizione della disponibilità di nuovi posti letto presso alloggi o residenze per studenti delle istituzioni della formazione superiore – Notifica di non ammissione della proposta di intervento di MAFERA ANGELINO”*, prot. n. 0012287 del 28 giugno 2024 del Ministero dell’Università e della Ricerca (**doc. 1 del fascicolo di primo grado**);

(ii) dell’art. 7, comma 1, lett. c) del decreto n. 481 del 26 febbraio 2024 del Ministero dell’Università e della Ricerca, finalizzato all’acquisizione della disponibilità di nuovi posti letto presso alloggi o residenze per studenti delle istituzioni della formazione superiore, in attuazione della Riforma 1.7- *“Alloggi per gli studenti e riforma della legislazione sugli alloggi per gli studenti”* prevista dalla Missione 4, Componente 1 *“Potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido all’università”* del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza a titolarità del Ministero dell’università e della ricerca (**doc. 2 del fascicolo di primo grado**);

(iii) dell’Allegato C del decreto n. 481 del 26 febbraio 2024 del Ministero dell’Università e della Ricerca (**doc. 3 del fascicolo di primo grado**);

(iv) ove occorrer possa, del decreto Ministeriale n. 765 del 31 maggio 2024 del Ministero dell’Università e della Ricerca (**doc. 4 del fascicolo di primo grado**);

(v) ove occorrer possa, delle FAQ aggiornate al 22 luglio 2024 (**doc. 5 del fascicolo di primo grado**);

(v) nonché di tutti gli atti della procedura sopra richiamata presupposti, connessi, collegati e/o consequenziali, antecedenti e/o successivi, ancorché non conosciuti;

nonché per la condanna ex artt. 31 e 34 c.p.a.

- al rilascio, in favore dell'appellante, della delibera di ammissione ai finanziamenti di cui al decreto n. 481 del 26 aprile 2024 del Ministero dell'Università e della Ricerca.

* * *

FATTO

1. Premessa e sintesi delle censure di primo grado.

1.1. Il presente appello riguarda la domanda del Sig. Angelino Mafera, in qualità di *Trustee* del *Trust* identificato per mezzo della denominazione "*Trust Tenuta Due Pini*" (di seguito, il "**Proponente**"), di accedere ai contributi di cui al decreto n. 481/2024 del Ministero dell'Università e della Ricerca (di seguito, "**MUR**" o "*Amministrazione*"), finalizzato all'acquisizione della disponibilità di nuovi posti letto presso alloggi o residenze per studenti delle istituzioni della formazione superiore, in attuazione della Riforma 1.7- "*Alloggi per gli studenti e riforma della legislazione sugli alloggi per gli studenti*" prevista dalla Missione 4, Componente 1 "*Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido all'università*" del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza a titolarità del MUR (di seguito, "*Avviso*").

1.2. In particolare, l'odierno appellante intende realizzare un ambizioso progetto di ristrutturazione (e nuova edificazione di alcune parti) dell'immobile di 96.790 mq, denominato "*Tenuta due pini*", sito in Aprilia (LT), Località "*Colli San Paolo - Campoleone*" (di seguito, "**Tenuta**"), per adibirlo a una moderna residenza universitaria, con piscina e impianti sportivi, ha presentato idonea istanza al MUR.

A seguito di tale istanza, il MUR ha trasmesso un (generico) provvedimento di non ammissione, poiché l'intervento non soddisferebbe le condizioni di '**collocazione geo-**

grafica' declinate nell'art. 7, comma 1, lett. c), dell'Avviso e del relativo Allegato C, ossia la 'prossimità' con una o più sedi universitarie e la facile raggiungibilità delle stesse (a piedi o con i mezzi di trasporto).

1.3. Pertanto, il Proponente **ha proposto ricorso al Tar Lazio.**

In particolare, con il primo motivo di ricorso, l'odierno appellante ha dedotto l'illegittimità del provvedimento di non ammissione per:

- (a) non aver considerato che la Tenuta si trova in prossimità di plurime sedi universitarie e, quindi, rispetta del tutto i parametri di collocazione geografica ai fini dell'ottenimento dei contributi. In particolare, la Tenuta si trova in prossimità della sede della Saint Camillus International University of Health Sciences (di seguito, "*Unicamillus*") presso l'ASL Roma 6, ossia la struttura di riferimento del predetto Ateneo per svolgere le attività integrate di assistenza didattica e ricerca; nonché in prossimità di altre due sedi universitarie indicate nella proposta (Campus Biomedico e Università degli studi di Roma "Tor Vergata"), le quali sono raggiungibili con i mezzi del servizio pubblico;
- (b) aver erroneamente rilevato un'insussistente violazione dei requisiti previsti dall'Allegato C e dall'Avviso che pongono come condizioni la facile raggiungibilità delle sedi universitarie, considerando le distanze percorribili a piedi o in bicicletta e la vicinanza alle fermate dei mezzi di trasporto pubblico cittadino;
- (c) difetto di motivazione. In effetti, il diniego di accesso ai contributi si limita a rilevare l'assenza delle condizioni relative alla 'collocazione geografica', in preteso contrasto con l'Avviso e il relativo Allegato C, senza spiegare il percorso logico-giuridico che sorregga siffatto diniego.

Con il **primo motivo di ricorso**, l'odierna appellante ha altresì dedotto, in via subordinata, profili di illegittimità della *lex specialis* nella parte in cui, all'art. 7, comma 1, lett. c), dell'Avviso e dell'Allegato C, sono fissate le condizioni di "*collocazione geografica dell'intervento*" estremamente generiche, che lasciano all'Amministrazione un eccessivo margine di discrezionalità di valutazione.

Con il **secondo motivo di ricorso**, si è invece dedotta l'illegittimità del provvedimento per mancata comunicazione dei motivi ostativi che avrebbero condotto all'inammissibilità della richiesta. Tale comunicazione avrebbe garantito al Proponente la possibilità di articolare le proprie difese in un momento antecedente all'emanazione del provvedimento di non ammissione.

1.4. In tale contesto, il Tar Lazio, Roma, con sentenza n. 4179/2025, ha rigettato nel merito le censure di primo grado,

Contrariamente a quanto prospettato dal Giudice di primo grado, il provvedimento del MUR è illegittimo per plurime ragioni.

Pertanto, come si avrà modo di vedere nel presente appello, la sentenza del Tar Lazio, Roma, non è condivisibile per i seguenti motivi:

- (i) in primo luogo, il Tar Lazio non ha rilevato il difetto di motivazione del provvedimento del MUR. Particolarmente significativo è il difetto di motivazione relativo alla collocazione geografica della Tenuta: nonostante la medesima sia collocata in prossimità di molteplici sedi universitarie, il provvedimento del MUR non contiene alcun passaggio motivazionale sul perché le sedi dell'Università Unicamillus, Campus Biomedico e Università degli Studi di Roma "Tor Vergata" non possano considerarsi in prossimità dell'immobile oggetto della Richiesta, né la sentenza argomenta sul punto (cfr. *primo motivo di appello*);

- (ii) in secondo luogo, il Tar Lazio ha erroneamente ritenuto che il progetto presentato dall'odierno appellante non possieda i requisiti di cui all'art. 7, comma 1, lett. c, dell'Avviso, rinviando in modo acritico alle risultanze del tutto generiche e prive di una motivazione puntuale riferita allo specifico progetto. Tuttavia, come si avrà modo di vedere, il Progetto possiede tutti i requisiti richiesti dall'Avviso, sia in termini di collocazione geografica che in termini di integrazione urbana (cfr. *primo motivo di appello*);
- (iii) in terzo luogo, la sentenza del Tar Lazio ha erroneamente ritenuto legittimo il provvedimento del MUR, pur a fronte dell'evidente vizio di difetto di comunicazione dei motivi ostativi alla Richiesta. Come si avrà modo di vedere, se il MUR avesse accordato tale garanzia partecipativa, la ricorrente avrebbe potuto evidenziare che la Tenuta rispetta *in toto* i criteri e i requisiti prefissati dall'Avviso (cfr. *secondo motivo di appello*).

Ai fini dell'incidente cautelare, il Proponente domanda altresì a Codesto Consiglio di Stato un ordine di immediato riesame dell'istanza del Proponente per verificare la circostanza del possesso delle condizioni geografiche richieste dalla *lex specialis*. Si tratta di un accertamento 'cartolare' che non necessita di particolare approfondimento istruttorio e che consentirebbe al Proponente di poter realizzare il progetto nei tempi previsti dall'Avviso.

2. Il soggetto proponente e il progetto 'Tenuta Due Pini'

Il Sig. Angelino Mafera è *Trustee* del *Trust* identificato per mezzo della denominazione "*Trust Tenuta Due Pini*", tra i cui beni figura la Tenuta, con destinazione ricettiva-alberghiera (vd. **doc. 6 del fascicolo di primo grado**, atto costitutivo del *Trust*).

Parte degli edifici della Tenuta sono già realizzati, tuttavia, per essere adibiti a residenza universitaria; il Proponente ha anche previsto la ristrutturazione e rifunzionaliz-

zazione di alcune parti dell'immobile, mentre alcune parti saranno di nuova realizzazione.

Come esposto nella relazione tecnica, il progetto, in dettaglio, prevede:

- (i) Edificio 1 – nuova realizzazione di un nuovo edificio con superficie di 3.350 mq e n. stanze 94;
- (ii) Edificio 2 – nuova realizzazione di un complesso definito da n. 8 edifici per un totale di 3.400 mq e n. 116 stanze;
- (iii) Edificio 3 – ristrutturazione edificio esistente con superficie in pianta di 376 mq, n. 3 piani e n. 12 stanze;
- (iv) Edificio 4 – ristrutturazione edificio esistente con superficie in pianta di 796 mq, n. 2 piani ed ospitante funzioni a servizio della residenza universitaria;
- (v) Edificio 5 – ristrutturazione edificio esistente con superficie in pianta di 1.011 mq, n.1 piano e n. 27 stanze.

Si tratta di un progetto fortemente ambizioso che coniuga funzioni residenziali e di socializzazione, tant'è che sono previste numerose e ampie aree funzionali alle attività di studio e/o benessere psico-fisico degli studenti (vd. pag. 15 della relazione tecnica, **doc. 7 del fascicolo di primo grado**).

G.2. Funzioni di servizi ricreativi riferiti alla Residenza complessiva (AF3)

G.2.1 Funzioni di servizi ricreativi, tempo alla Residenza complessiva (AF3)			
n° 6	(G.2.1) Numero unità ambientali		
(G.2.2) Tipologie delle unità ambientali AF3 (es: sala tv, sala musica, sala conferenze, palestra, altri spazi funzionali alle attività di studio e/o benessere psico-fisico degli studenti): [specificare]			
Palestra / fitness:		124,10	mq
Impianto sportivo (esterno):		3.410,17	mq
Piscina Coperta:		823,11	mq
Ingresso 1 – Reception, emeroteca e informazione:		76,48	mq
Ingresso 2 – Minimarket, area creativa:		96,92	mq
Sala giochi:		121,30	mq
mq 4.652,08	(G.2.3) Superficie totale dell'Area Funzionale servizi ricreativi AF3		

Nella relazione tecnica, il Proponente ha altresì esposto i tempi di realizzazione dell'intervento, i quali sono così declinati (cfr. pag. 4 della relazione tecnica, **doc. 7 del fascicolo di primo grado**):

ATTIVITÀ	DATA INIZIO	DATA FINE	DESCRIZIONE
Punto di controllo stipula contratto lavori		16/09/2024	Stipula del contratto, previa sottoscrizione di atto d'obbligo e di accettazione del finanziamento. Le date di stipula del contratto e della fasi successive dipendono dalla eventuale data di notifica del decreto di ammissione al finanziamento pertanto possono subire variazioni.
Punto di controllo avvio lavori		23/09/2024	Inizio lavori
Punto di controllo fine lavori		11/07/2025	Fine lavori
Punto di controllo collaudo		01/08/2025	Collaudo dei lavori
Punto di controllo messa a disposizione posti letto		12/09/2025	Messa a disposizione dei posti letto

Inoltre, il progetto è già stato approvato dalle Amministrazioni competenti, con investimenti totalmente a carico del Proponente.

In particolare, il Proponente deve solo ottenere il rilascio dei titoli edilizi, per i quali il Comune di Aprilia ha chiesto il pagamento di:

- (i) euro 233.942,49 euro, a titolo di urbanizzazione primaria e secondaria;
- (ii) euro 109.245,00 euro, a titolo di costo di costruzione (vd. **doc. 7 del fascicolo di primo grado**).

3. L'Avviso e le sue previsioni rilevanti

Il 26 febbraio 2024, il MUR ha pubblicato l'Avviso.

Con esso il MUR riconosce ai soggetti gestori delle residenze universitarie un contributo economico che copre una parte dei proventi da locazione per i primi tre anni di gestione delle strutture stesse (cfr. art. 2, commi 1-2, dell'Avviso, **doc. 2 del fascicolo di primo grado**).

Per quanto di interesse in questa sede, l'Avviso ha previsto che:

- (i) *“1. Possono presentare richiesta di contributo, in qualità di Soggetti attuatori, i Soggetti gestori, o promittenti tali, di alloggi o residenze per studenti delle istituzioni della formazione superiore. Le categorie di soggetti ammissibili, che dovranno farsi carico di tutte le attività connesse agli interventi di cui al presente decreto, corrispondono ai seguenti soggetti che svolgono o intendono svolgere attività di gestio-*

ne di residenze o alloggi per studenti universitari, in conformità alla legislazione nazionale e locale di riferimento: le imprese; gli operatori economici di cui all'articolo 1, comma 1, lettera l), dell'allegato I.1 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36; i soggetti privati di cui all'articolo 1, comma 1 della legge 14 novembre 2000, n. 338; d) gli altri soggetti pubblici" (cfr. art. 4, comma 1);

- (ii) *il **contributo** è "determinato in misura fissa in euro 19.966,66 a posto letto, ed è relativo alla copertura di una parte dei proventi da locazione per i primi tre anni di gestione delle strutture stesse, come riportato al precedente articolo 5, comma 1." (cfr. art. 6);*
- (iii) *"Gli interventi finanziati nell'ambito del presente decreto dovranno prevedere termini di realizzazione compatibili, al più tardi, con la messa a disposizione dei posti letto per l'assegnazione entro la scadenza di rendicontazione del target M4C1-30 **fissata al 30 giugno 2026**" (cfr. art. 6).*

Le candidature dovevano essere trasmesse attraverso l'apposito servizio telematico predisposto da Cassa depositi e prestiti S.p.A. a partire dalle ore 10:00 del **27 marzo 2024**.

Per completezza, si fa presente che l'Avviso è stato modificato con il decreto Ministeriale n. 765 del 31 maggio 2024 del Ministero dell'Università e della Ricerca (**doc. 4 del fascicolo di primo grado**).

3.1. Il criterio di ammissibilità della collocazione geografica

Per quanto di specifico interesse in questa sede, l'Avviso ha previsto che "1. Al fine di raggiungere gli obiettivi del PNRR e di dare attuazione a quanto ivi previsto, gli interventi oggetto del finanziamento di cui al presente decreto dovranno, a pena di esclusione dalla valutazione di merito:", tra cui quello secondo cui essi "c) **riguardare immobili situati all'interno o in prossimità del territorio di capoluoghi di provincia che ospitano sedi**

di una o più istituzioni universitarie statali e non statali, legalmente riconosciute, ivi compresi gli istituti superiori ad ordinamento speciale e le istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, anche non statali, che devono risultare all'immobile oggetto di intervento agevolmente raggiungibili" (cfr. art. 7, comma 1, lett. c) dell'Avviso, **doc. 2 del fascicolo di primo grado**).

Rispetto all'interpretazione del requisito, il MUR ha fornito il seguente (generico) chiarimento in merito alla vicinanza dell'immobile da una sede universitaria (vd. FAQ del 22 luglio 2024, **doc. 5 del fascicolo di primo grado**):

115. L'unità immobiliare deve essere situata nella vicinanza di un'università?

All'art. 7, comma 1, lett. c) del D.M. n. 481/2024, è riportato che gli interventi devono "riguardare immobili situati all'interno o in prossimità del territorio di capoluoghi di provincia che ospitano sedi di una o più istituzioni universitarie [...] che devono risultare dall'immobile oggetto di intervento agevolmente raggiungibili". Inoltre, nell'Allegato C all'Avviso, viene indicato sia che "gli alloggi e le residenze universitarie devono garantire allo studente le necessarie condizioni di permanenza nella città sede di università, tali da agevolare la frequenza degli studi e il conseguimento del titolo di studio. Il servizio abitativo deve favorire, inoltre, l'integrazione sociale e culturale degli studenti nella vita cittadina", sia che "gli edifici [...] destinati a residenza per studenti, devono essere, per quanto possibile, integrati nel contesto cittadino al fine di costituire un continuum nel tessuto sociale e dei servizi. Il servizio abitativo deve essere dislocato in modo da poter usufruire dei necessari servizi complementari alla funzione residenziale e alle funzioni connesse alle attività di tempo libero degli studenti. La dislocazione delle residenze per studenti deve tener conto della facile raggiungibilità delle sedi

2

universitarie e dei servizi che possono maggiormente interessare la popolazione studentesca. A tal fine devono essere considerate le distanze percorribili a piedi o in bicicletta e la vicinanza alle fermate dei mezzi di trasporto pubblico cittadino".

3.2. Le previsioni dell'Allegato C dell'Avviso

L'Allegato C dell'Avviso precisava che:

- (i) *"Gli alloggi e le residenze universitarie devono garantire allo studente le necessarie condizioni di permanenza nella città sede di università, tali da agevolare la frequenza degli studi e il conseguimento del titolo di studio. Il servizio abitativo deve favorire, inoltre, l'integrazione sociale e culturale degli studenti nella vita cittadina"* (cfr. Al-

legato C, pag. 1, **doc. 3 del fascicolo di primo grado**);

- (ii) *“1.2. [...] La dislocazione delle residenze per studenti deve tener conto della facile raggiungibilità delle sedi universitarie e dei servizi che possono maggiormente interessare la popolazione studentesca. A tal fine devono essere considerate le distanze percorribili a piedi o in bicicletta e la vicinanza alle fermate dei mezzi di trasporto pubblico cittadino”* (cfr. Allegato C, pag. 2, **doc. 3 del fascicolo di primo grado**).

4. L'istanza di accesso al contributo del MUR da parte del Proponente

Successivamente alla pubblicazione dell'Avviso da parte del MUR, il 16 aprile 2024, il Proponente ha presentato la *“Richiesta DM481/24 - Identificativo: DM481/240031”* per l'immobile denominato Tenuta due pini (di seguito, *“Richiesta”*) (cfr. **doc. 3 del fascicolo di primo grado**).

In particolare, quanto alle caratteristiche dell'immobile, l'appellante ha rappresentato quanto segue (cfr. pag. 3, **doc. 3 del fascicolo di primo grado**):

C.3 Caratteristiche Immobile

Distanza in linea d'aria da sede universitaria con attività di insegnamento più vicina : **180000.0**

Distanza in linea d'aria da hub di trasporto pubblico più vicino : **28800.0**

Tipo Fabbricato : **Fabbricato cielo-terra**

Denominazione dell'immobile (eventuale) : **TENUTA DUE PINI**

Attuale destinazione d'uso dell'immobile : **Turistico/ricettivo**

Disponibilità dell'immobile : **Altro diritto reale di godimento**

Denominazione della Sede di insegnamento Universitario più vicina : **UNICAMILLUS SEDE OSPEDALE DEI CASTELLI ASLROMA 6**

N° piani dell'immobile o porzione di immobili da destinare a residenza universitaria : **3**

Superficie complessiva della residenza (mq commerciali) : **96790.0**

Indice Localizzazione : **15.0609**

Inoltre, la richiesta presentava la seguente descrizione dell'intervento (cfr. pag. 3, **doc. 3 del fascicolo di primo grado**):

D.1 Codice CUP : N.D.

Denominazione dell'intervento : **ALLOGGI PER STUDENTI E RIFORMA DELLA LEGISLAZIONE SUGLI ALLOGGI PER STUDENTI PREVISTI DALLA MISSIONE 4, COMPONENTE 1 DEL PNRR RESIDENZA UNIVERSITARIA "TENUTA DUE PINI"**

Descrizione sintetica dell'intervento : L'intervento per la realizzazione della "Residenza universitaria Tenuta Due Pini" prevede la ristrutturazione di n. 2 edifici esistenti che già insistono sull'area di progetto che saranno oggetto di ri-funionalizzazione al fine di ottenere i giusti spazi atti ad accogliere le funzioni sia residenziali che di socializzazione. E' prevista inoltre la costruzione di n. 10 nuovi edifici, già oggetto di autorizzazione da parte del Comune di Aprilia, che saranno realizzati con strutture in legno del tipo X-LAM e sono stati progettati per ospitare la residenza universitaria in modo da avere il giusto equilibrio tra spazi dedicati alle camere e spazi dedicati alla vita comune. Sono inoltre presenti nell'area campetti all'aperto e una piscina coperta a disposizione dei fruitori. La residenza si configura come un luogo immerso nel verde ma facilmente raggiungibile dalle principali sedi universitarie, è prevista inoltre un servizio navetta per accompagnare gli studenti alla stazione ferroviaria.

Ancora, il Proponente ha dichiarato quanto segue in ordine alla finalità dell'intervento:

F.1 Finalità dell'intervento

N° posti letto in camera singola per studenti a tariffa media ridotta (art. 8, comma 1, del Decreto) : **148**
 N° posti letto in camera singola per studenti capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi (art. 8, commi 2 e 3, del Decreto) : **64**
 N° posti letto in camera doppia per studenti a tariffa media ridotta (art. 8, comma 1, del Decreto) : **51**
 N° posti letto in camera doppia per studenti capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi (art. 8, commi 2 e 3, del Decreto) : **23**
 N° totale posti letto per studenti a tariffa media ridotta (art. 8, comma 1, del Decreto) : **199**
 N° totale posti letto per studenti capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi (art. 8, commi 2 e 3, del Decreto) : **87**
 N° totale posti letto per studenti oggetto della richiesta di contributo : **286**
 Superficie della residenza per singolo studente (SUS) : **33.84**
 Livello complessivo dei servizi offerti (LCS) : **76.11**
 CALCOLO TARIFFA MEDIA (TM) : **600,00 €**
 CALCOLO TARIFFA MEDIA RIDOTTA (TMR) : **510,00 €**
 b) Calcolo contributo potenziale massimo : **5.719.044,76 €**

4.1. La relazione illustrativa

Contestualmente alla Richiesta, il Proponente ha trasmesso una relazione illustrativa della residenza universitaria (**doc. 9 del fascicolo di primo grado**).

Per quanto di interesse in questa sede, il Proponente ha rappresentato, al punto "D.1. Elenco delle principali Sedi di insegnamento Universitario in prossimità della Residenza Complessiva" (vd. pag. 11), quanto segue:

D.1. Elenco delle principali Sedi di insegnamento Universitario in prossimità della Residenza Complessiva

Denominazione sede di insegnamento	Indirizzo completo	Distanza in linea d'aria dalla Residenza (m)
Unicamillus sede Ospedale dei Castelli Asl Roma 6	via Nettunense km 11/5 - 00040 Ariccia (RM)	1.370
Università Campus Bio Medico di Roma	via Alvaro del Portillo 200 - Roma	18.000
Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"	Via Cracovia, 50 - Roma	21.390

Ancora, nella relazione illustrativa, l'appellante ha riportato la distanza con i principali terminal di trasporto pubblico (pag. 12, **doc. 9 del fascicolo di primo grado**).

D.2. Elenco più vicini terminal di trasporto pubblico in prossimità della Residenza Complessiva

Denominazione terminale di trasporto pubblico	Modalità di trasporto (es: stazione ferroviaria, stazione metropolitana, fermata autobus, ecc ...)	Indirizzo completo	Distanza in linea d'aria dalla Residenza (m)
Fermata n.f12364 Via Nettunense - via Antica Corriera	Fermata autobus	Via Nettunense km 13 00040 Ariccia (RM)	1.100
Stazione di Campoleone	Stazione ferroviaria	Via Campoleone Scalo, 90 04011 Campoleone (LT)	2.880
Stazione di Cecchina	Stazione ferroviaria	Via della Stazione, 48 00041 Cecchina (RM)	3.040
Stazione di Lanuvio	Stazione ferroviaria e fermata autobus	Via della Stazione, 1 00040 Lanuvio (RM)	4.030

5. Il provvedimento di non ammissione del MUR

All'esito dell'istruttoria, il MUR ha adottato il provvedimento avente ad oggetto *"Decreto Ministeriale n. 481 del 26.02.2024: Avviso finalizzato all'acquisizione della disponibilità di nuovi posti letto presso alloggi o residenze per studenti delle istituzioni della formazione superiore – Notifica di non ammissione della proposta di intervento di MAFERA ANGELINO"*, prot. n. 0012287 del 28 giugno 2024 (**doc. 1 del fascicolo di primo grado**).

Le (generiche) motivazioni alla base della non ammissione del Proponente ai contributi di cui all'Avviso si basano (esclusivamente) sulla ritenuta assenza delle condizioni connesse alla collocazione geografica del progetto.

Segnatamente, il provvedimento impugnato riporta quanto segue:

*"la Commissione di valutazione, nominata con Decreto Ministeriale n. 547 del 28.03.2024, ha ritenuto **non ammissibile** la proposta di intervento in oggetto trasmessa con comunicazione del 16 aprile 2024, prot. n. 2050754/24 da Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. e assunta al prot. MUR n. 7337 del 16 aprile 2024, in quanto **"la collocazione geografica dell'intervento candidato non soddisfa le condizioni di seguito riportate**. A tale proposito, la Commissione ricorda che tra i criteri di ammissibilità di cui all'art. 7, comma 1, lett. c) del D.M. n. 481/2024 è riportato che gli interventi devono "riguardare immobili situati all'interno o in prossimità del territorio di capoluoghi di provincia che ospitano sedi di una o più istituzioni universitarie [...] che devono risultare dall'immobile oggetto di intervento agevolmente raggiungibili". Inoltre, la Commissione stessa riporta quanto previsto dall'Allegato C del D.M. n. 481/2024, in cui è indicato sia che "gli alloggi e le residenze universitarie devono garantire allo studente le necessarie condizioni di permanenza nella città sede di università, tali da agevolare la frequenza degli studi e il conseguimento del titolo di studio. Il servizio abitativo deve favorire, inoltre, l'integrazione sociale e culturale degli studenti nella vita cittadina", sia che "gli edifici [...] destinati a residenza per studenti, devono essere, per quanto possibile, integrati nel contesto cittadino al fine di costituire un continuum nel tessuto sociale e dei servizi. Il servizio abitativo deve essere dislocato in modo da poter usufruire dei necessari servizi complementari alla funzione residenziale e alle funzioni connesse alle attività di tempo libero degli studenti. La dislocazione delle residenze per studenti deve tener conto della facile raggiungibilità delle sedi universitarie e dei servizi che possono maggiormente interessare la popolazione studentesca. A tal fine devono essere considerate le distanze percorribili a piedi o in bicicletta e la vicinanza alle fermate dei mezzi di trasporto pubblico cittadino.*

Per le motivazioni sopra riportate, la Commissione delibera, ai sensi dell'art. 10,

comma 5, del D.M. n. 481/2024, il diniego formale e motivato della richiesta, determinato da carenza di elementi strutturali della proposta" (cfr. doc. 1 del fascicolo di primo grado).

6. Il giudizio di primo grado e la sentenza del Tar Lazio

Il Proponente ha quindi impugnato il provvedimento di rigetto del MUR atteso che esso, come anticipato in premessa, è affetto da molteplici vizi. In particolare, il MUR ha errato nel ritenere insussistenti i presupposti di collocazione geografica e, in generale, di quelli previsti dall'Allegato C all'Avviso.

Con sentenza n. 4179, pubblicata in data 25 febbraio 2025 (non notificata), il Tar Lazio, Roma, ha rigettato i motivi di ricorso.

La sentenza n. 4179/2025 è errata per i seguenti motivi di

DIRITTO

I. ERROR IN IUDICANDO IN RELAZIONE AL PRIMO MOTIVO DI RICORSO: ILLEGITTIMITÀ DEL PROVVEDIMENTO DI NON AMMISSIONE AI CONTRIBUTI PER VIOLAZIONE DELL'AVVISO E PER DISTINTI PROFILI DI ECCESSO DI POTERE (*Violazione e/o falsa applicazione dell'97 Cost., dell'articolo 1, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241; dell'art. 7, comma 1, lett. c) del decreto n. 481 del 26 febbraio 2024 del Ministero dell'Università e della Ricerca, dell'Allegato C del decreto n. 481 del 26 febbraio 2024 del Ministero dell'Università e della Ricerca, delle FAQ del MUR del 22 luglio 2024 - eccesso di potere per difetto di istruttoria, difetto di motivazione, travisamento dei presupposti di fatto e in diritto, sviamento di potere, contraddittorietà*)

1.1. L'oggetto del primo motivo di ricorso di primo grado.

Con il primo motivo di ricorso, l'odierno appellante ha dedotto che il provvedimento del MUR ha ritenuto (genericamente) il progetto presentato dal Proponente non fosse ammissibile, a causa della sua collocazione geografica, che non soddisferebbe le

condizioni di cui all'art. 7, comma 1, lett. c) del decreto ministeriale n. 481/2024 e dell'Allegato C, ossia la 'prossimità' con una o più sedi universitarie e la loro facile raggiungibilità.

In primo luogo, il provvedimento è illegittimo perché il MUR non ha considerato che la Tenuta si trova in prossimità della sede dell'Università Unicamillus presso l'ASL Roma 6, ossia la struttura di riferimento del predetto Ateneo per svolgere le attività integrate di assistenza didattica e ricerca.

In secondo luogo, anche le altre due sedi universitarie indicate nella proposta (Campus Biomedico e Università degli studi di Roma "Tor Vergata" sono altresì raggiungibili con i mezzi del servizio pubblico.

In terzo luogo, è stato rappresentato come non sussista alcuna violazione dell'Allegato C, che pone come condizione la facile raggiungibilità delle sedi universitarie, considerando le distanze percorribili a piedi o in bicicletta e la vicinanza alle fermate dei mezzi di trasporto pubblico cittadino.

Sotto altro concorrente quanto connesso profilo, l'appellante ha dedotto un difetto di motivazione del provvedimento impugnato.

Infatti, esso si limita a rilevare l'assenza delle condizioni relative alla 'collocazione geografica', in preteso contrasto con l'Avviso e il relativo Allegato C, senza spiegare il percorso logico seguito per arrivare a sostenere ciò.

In via subordinata, l'appellante ha esteso l'impugnativa all'art. 7, comma 1, lett. c) dell'Avviso e dell'Allegato C, nella parte in cui fissano condizioni di "*collocazione geografica dell'intervento*" estremamente generiche, che lasciano all'Amministrazione un eccessivo margine di discrezionalità di valutazione.

1.2. La sentenza di primo grado.

In estrema sintesi, il Tar Lazio ha rigettato il primo motivo di ricorso, ritenendo che

“Dal verbale n. 11/2024, prodotto agli atti, emerge chiaramente che la valutazione di non ammissibilità del progetto è conseguita alla ritenuta mancanza dei criteri di collocazione geografica e funzionale previsti dall’art. 7, co. 1, del d.m. e dal punto 1.2 dell’Allegato C” (doc. A - capo 21).

Secondo il Tar, inoltre, sarebbero ben comprensibili gli aspetti del progetto che hanno condotto il MUR a negare l’accesso ai contributi (doc. A - capo 22 e ss.).

Il ricorso sarebbe altresì infondato in quanto non sufficientemente argomentato in relazione ai profili *“riguardanti l’integrazione delle strutture nel contesto cittadino e la relativa funzionalità rispetto alla fruizione dei servizi complementari alla funzione residenziale e a quelle connesse alle attività di tempo libero degli studenti”* (doc. A - capi 25 e 27).

Inoltre, il Tar non ha dato rilievo al fatto che il MUR avrebbe concesso i contributi ad un altro (e simile) progetto, localizzato a Colleferro, che ospita una sede secondaria dell’Università degli Studi di Roma “La Sapienza” (doc. A - capo 30).

Infine, il Tar Lazio ha rigettato la censura del primo motivo di ricorso, proposta in via subordinata, in relazione al vizio di genericità delle condizioni fissate dall’Avviso in ordine alla *“collocazione geografica dell’intervento”* (cfr. art. 7, comma 1, lett. c), dell’Avviso e dell’Allegato C - doc. A - capo 32 e 33).

La sentenza merita di essere riformata alla stregua delle seguenti motivazioni.

1.3. Il primo errore del Tar nel non rilevare il difetto di motivazione del provvedimento di non ammissione

In primo luogo, la sentenza impugnata è erronea nella parte in cui ritiene legittimo l’iter motivazionale posto alla base del provvedimento (doc. A - capo 22 e ss.).

Infatti, il provvedimento di diniego si limita a rilevare il preteso contrasto della proposta avanzata dall’appellante con l’Avviso e il relativo Allegato C.

Nient’altro.

Al contempo, il verbale n. 11/2024 non può costituire la base motivazionale del provvedimento impugnato in prime cure, in quanto esso non è nemmeno richiamato ed è stato prodotto solo in giudizio dall'Avvocatura dello Stato.

Come noto:

"L'obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi di cui all'art. 3 della L. n. 241 del 1990 è pienamente assolto mediante il richiamo ad altro provvedimento, purché ne siano indicati gli estremi e sia garantita all'interessato la possibilità di prenderne visione, di richiederne e ottenerne copia in base alla normativa sul diritto di accesso ai documenti amministrativi" (T.A.R. Emilia-Romagna Parma, Sez. I, 17 luglio 2020, n. 137)" (cfr. Tar Puglia, Bari, (Puglia, sez. III, 6 maggio 2024, n. 549),

Inoltre, il diniego non contiene alcun passaggio motivazionale circa il perché le sedi dell'Università Unicamillus, Campus Biomedico e Università degli Studi di Roma "Tor Vergata" non possano considerarsi in prossimità dell'immobile oggetto della Richiesta, né spiega le ragioni per le quali il Progetto non consentirebbe l'integrazione sociale e culturale degli studenti nella vita cittadina.

Né la sentenza argomenta sul punto.

Al contempo, posto che la ragione ostativa è connessa unicamente alla "collocazione geografica", il provvedimento avrebbe dovuto motivare altresì sul perché non sia integrato il requisito della "facile raggiungibilità delle sedi universitarie e dei servizi che possono maggiormente interessare la popolazione studentesca. A tal fine devono essere considerate le distanze percorribili a piedi o in bicicletta e la vicinanza alle fermate dei mezzi di trasporto pubblico cittadino", esposto nell'Allegato C.

A differenza di quanto ritenuto dal Tar, nessun passaggio motivazionale in tal senso è rinvenibile nel provvedimento impugnato denotando l'illegittimità del medesimo, atteso che "l'atto amministrativo deve recare l'indicazione dei presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche che ne hanno determinato l'adozione in relazione alle risultanze dell'istruttoria,

con la conseguenza che sussiste il difetto di motivazione allorquando non è possibile ricostruire il percorso logico giuridico seguito dall'Autorità emanante e sono indecifrabili le ragioni sottese alla determinazione assunta (così, ex multis, Cons. Stato, Sez. V, Sentenza, 20/05/2010, n. 3190)" (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 6 dicembre 2022, n. 10681).

Del resto, emerge dalla lettura piana del provvedimento impugnato in primo grado, che il MUR ha negato il finanziamento rimettendosi meramente ai criteri dell'Avviso e del relativo Allegato C, senza una motivazione concreta e aderente al caso che qui rileva.

1.4. L'erroneità del Tar Lazio nel non aver rilevato il possesso dei requisiti di cui all'art. 7, comma 1, lett. c), dell'Avviso e dell'Allegato C e il difetto di istruttoria e travisamento dei presupposti di fatto del MUR

Il Tar ha erroneamente ritenuto legittimo il provvedimento del MUR atteso che il Progetto valutato risponde del tutto ai requisiti di collocazione geografica richiesti dall'Avviso ed è prossimo a plurime sedi universitarie.

In tal modo, il Tar ha giustificato il diniego, pur a fronte di un provvedimento che, in assenza di motivazioni concrete, si limita a richiamare l'Avviso, e quindi a richiamare disposizioni generali e astratte.

Ad ogni buon conto, valga evidenziare come il Progetto sia totalmente conforme, per le ragioni che seguono.

1.4.1. Le condizioni poste dall'Avviso e il rispetto della collocazione geografica del Progetto

L'Avviso prevede che gli interventi oggetto del finanziamento devono "c) riguardare immobili situati all'interno o in prossimità del territorio di capoluoghi di provincia che ospitano sedi di una o più istituzioni universitarie statali e non statali, legalmente riconosciute, ivi compresi gli istituti superiori ad ordinamento speciale e le istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, anche non statali, che devono risultare all'immobile

oggetto di intervento agevolmente raggiungibili" (cfr. art. 7, comma 1, lett. c), dell'Avviso, **doc. 2 del fascicolo di primo grado**).

Nelle FAQ del 22 luglio 2024, il MUR ha altresì ribadito che gli interventi devono riguardare immobili situati "*in prossimità del territorio di capoluoghi di provincia che ospitano sedi di una o più istituzioni universitarie [...] che devono risultare dall'immobile oggetto di intervento agevolmente raggiungibili*" (**doc. 5 del fascicolo di primo grado**).

In tale contesto, il provvedimento del MUR ha ritenuto (genericamente) che il progetto presentato dal Proponente non fosse ammissibile, a causa della sua collocazione geografica, asseritamente non soddisfacente delle condizioni di cui all'art. 7, comma 1, lett. c), del decreto ministeriale n. 481/2024 e dell'Allegato C.

Ferma l'impossibilità di risalire al percorso logico seguito dall'Amministrazione per giungere a tali conclusioni (nemmeno da un verbale prodotto *ex post* e non richiamato nel provvedimento finale), il provvedimento è affetto da un evidente difetto di istruttoria e travisamento dei presupposti di fatto.

Invero, nella Richiesta e nella relazione illustrativa allegata, il Proponente ha rappresentato che la Tenuta ha come sede universitaria più vicina "UNICAMILLUS SEDE OSPEDALE DEI CASTELLI ASLROMA 6" (cfr. pag. 3 della Richiesta, **doc. 10 del fascicolo di primo grado**).

Ebbene, non pare esservi dubbio sul fatto che la suddetta costituisca a tutti gli effetti una sede universitaria.

Infatti, tra la Regione Lazio e l'Università Unicamillus è stato stipulato un Protocollo d'intesa, il quale prevede, *inter alia*, che:

- (i) "*le Parti hanno convenuto di individuare, in analogia a quanto previsto dal comma 4 dell'articolo 2 di detto D. Lgs n. 517/99 e s.m.i., la ASL Roma 6 quale struttura di riferimento ove svolgere le attività integrate di assistenza didattica e ricerca,*

*anche in ragione dell'attivazione dell'Ospedale dei Castelli (autorizzato e accreditato con DCA n. 499 del 12 dicembre 2018)” (cfr. pag. 3, Deliberazione n. 936/2022 della Regione Lazio, **doc. 11 del fascicolo di primo grado**);*

- (ii) *“In considerazione del fatto che l'integrazione tra didattica, ricerca e assistenza realizzabile attraverso aziende ospedaliero-universitarie integrate con il SSN o con l'università ai sensi del D. Lgs. 517/1999 non è applicabile al caso di specie, atteso che l'Università non ha un proprio policlinico di riferimento, le parti intendono comunque ispirarsi ai principi del Decreto Legislativo citato e fare riferimento al comma 4 e 5 dell'art. 2, individuando, in continuità col precedente triennio, **l'Azienda di riferimento nella ASL RM 6, presso la quale insiste l'Ospedale dei Castelli (autorizzato e accreditato con DCA n. 499 del 12 dicembre 2018), quale struttura ospedaliera principale.** Ulteriori strutture presso le quali potrà essere svolta l'attività didattica assistenziale sono quelle riportate nell'Allegato B, parte integrante e sostanziale del presente Protocollo, fermo restando il coordinamento delle attività collegate alla didattica in capo alla ASL RM 6 quale azienda capofila” (cfr. art. 2, comma 1, Deliberazione n. 936/2022 della Regione Lazio; **doc. 11 del fascicolo di primo grado**);*
- (iii) *“L'integrazione tra didattica e assistenza per i Corsi di cui all'allegato A di Medicina e Chirurgia e delle Professioni sanitarie di Saint Camillus International University of Health Sciences si realizza, pertanto, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 1 del decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517, mediante **la ASL Roma 6, che, negli anni di vigenza della presente intesa, assume le funzioni di Azienda di riferimento dell'Università ai sensi dell'articolo 2 del medesimo decreto**” (cfr. art. 2, comma 2, Deliberazione n. 936/2022 della Regione Lazio, **doc. 11 del fascicolo di primo grado**).*

In altri termini, la ASL Roma 6 costituisce per l'Università Unicamillus la struttura di riferimento ove svolgere le attività integrate di assistenza didattica e ricerca.

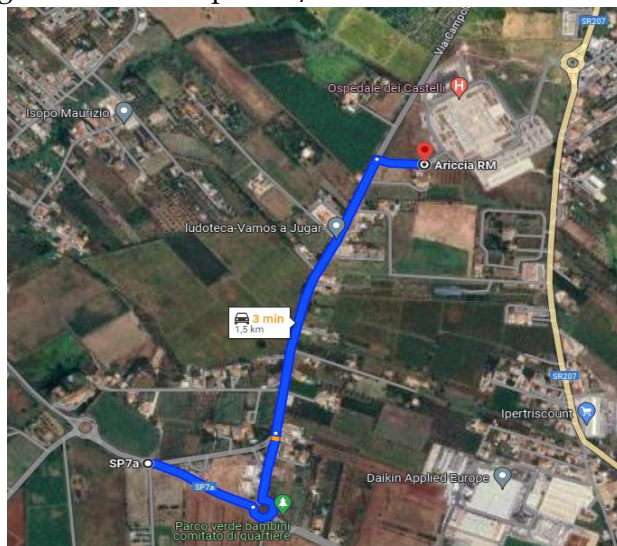
Di qui, non sembra revocabile in dubbio che **la ASL Roma 6 sia a tutti gli effetti sede di una istituzione universitaria non statale del tutto valida ai fini del possesso del requisito di cui all'art. 7, comma 1, lett. c), dell'Avviso, ossia la prossimità a una o più sedi universitarie.**

A parità di condizioni, il Tar ha contraddittoriamente sostenuto che non sarebbe idoneo a mettere in luce l'illegittimità del provvedimento quanto osservato da parte ricorrente a proposito dell'intervenuta ammissione al finanziamento di altro progetto situato a Colleferro, in cui è collocata la sede della facoltà di scienze infermieristiche dell'Università La Sapienza (vd. **doc.ti 13 e 14 del fascicolo di primo grado**).

Per il Progetto dell'appellante vale lo stesso discorso, come visto in precedenza.

Inoltre, la suddetta sede è raggiungibile a piedi dalla Tenuta, tant'è che **essa dista a soli 1.370 metri in linea d'aria dalla sede dell'ASL Roma 6**, come espressamente dichiarato nella relazione illustrativa (vd. pag. 11, par. D.1. *"Elenco delle principali Sedi di insegnamento Universitario in prossimità della Residenza Complessiva"*, **doc. 9 del fascicolo di primo grado**).

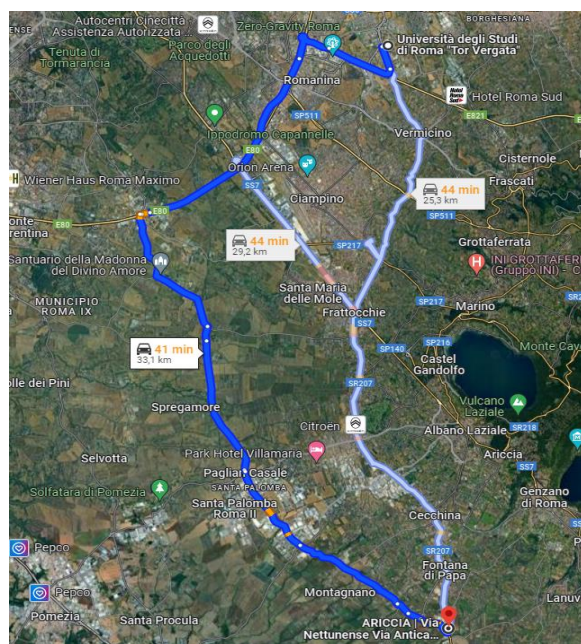
Si tratta di un tratto di strada percorribile in automobile in 3 minuti (fonte Google Maps) e, di conseguenza, anche a piedi e/o in bicicletta.



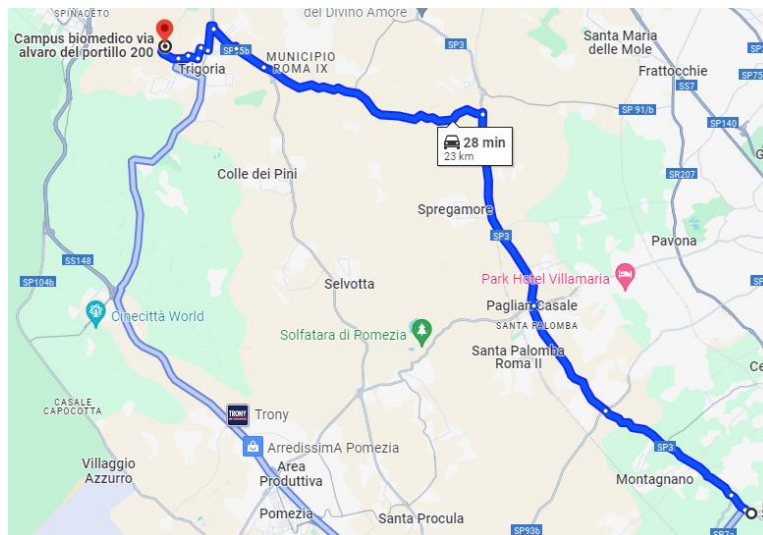
Fermo che appare già di per sé rispettato il requisito minimo della prossimità con almeno una sede di istituzione universitaria (raggiungibile anche a piedi), si osserva come le altre due università indicate nella relazione siano raggiungibili attraverso i mezzi di trasporto pubblici.

Nello specifico, l'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata" è raggiungibile in 44 minuti dalla Tenuta Due Pini (fonte Google Maps).

In tal senso, è possibile utilizzare gli autobus del trasporto pubblico (Cotral), i quali dalla fermata più vicina alla Tenuta (fermata Ospedale dei Castelli) al terminal Roma - Anagnina impiegano circa **48 minuti** (vd. **doc. 9 del fascicolo di primo grado**).



Inoltre, l'Università Campus Bio-Medico di Roma dista dalla Tenuta a soli 28 minuti in automobile (fonte Google Maps).



Sotto altro concorrente quanto connesso profilo, **non sussiste alcuna violazione dell’Allegato C**, che pone come condizione la facile raggiungibilità delle sedi universitarie, considerando le distanze percorribili a piedi o in bicicletta e la vicinanza alle fermate dei mezzi di trasporto pubblico cittadino.

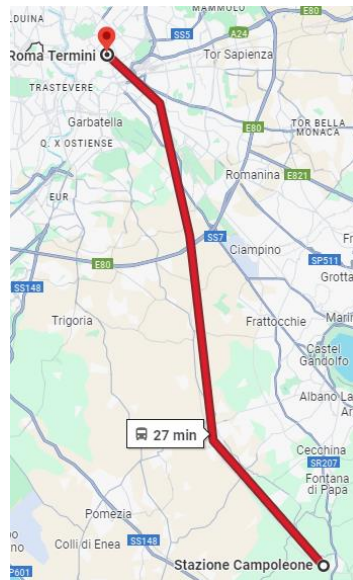
Fermo che la sede dell’Unicamillus è raggiungibile anche a piedi, la Tenuta si trova in prossimità di numerose fermate dei mezzi di trasporto pubblico cittadino.

In particolare, nella relazione illustrativa, l’appellante ha riportato la distanza con i principali *terminal* di trasporto pubblico (pag. 12, **doc. 9 del fascicolo di primo grado**).

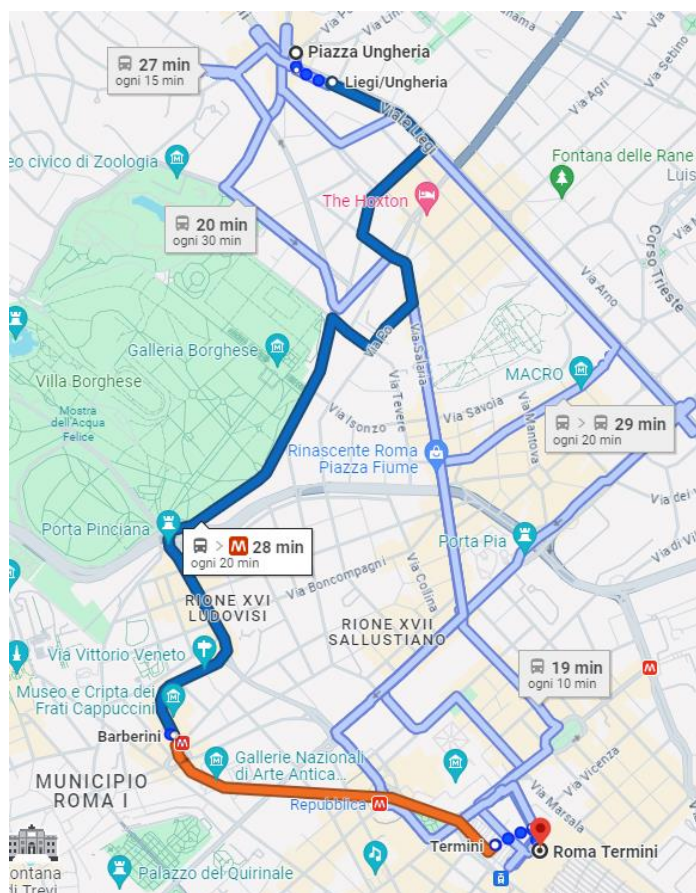
D.2. Elenco più vicini terminal di trasporto pubblico in prossimità della Residenza Complessiva

Denominazione terminale di trasporto pubblico	Modalità di trasporto (es: stazione ferroviaria, stazione metropolitana, fermata autobus, ecc ...)	Indirizzo completo	Distanza in linea d’aria dalla Residenza (m)
Fermata n.f12364 Via Nettunense – via Antica Corriera	Fermata autobus	Via Nettunense km 13 00040 Ariccia (RM)	1.100
Stazione di Campoleone	Stazione ferroviaria	Via Campoleone Scalo, 90 04011 Campoleone (LT)	2.880
Stazione di Cecchina	Stazione ferroviaria	Via della Stazione, 48 00041 Cecchina (RM)	3.040
Stazione di Lanuvio	Stazione ferroviaria e fermata autobus	Via della Stazione, 1 00040 Lanuvio (RM)	4.030

A titolo di esempio, **dalla Stazione ferroviaria di Campoleone è possibile raggiungere il centro di Roma (Roma Termini) in 27 minuti (fronte Google Maps)**. Ciò consentirebbe agli studenti di frequentare anche l’Università degli Studi di Roma “La Sapienza”.



Paradossalmente, si tratta del medesimo tempo che si impiega mediamente per raggiungere la Stazione Termini da Piazza Ungheria (quartiere Parioli) attraverso il trasporto pubblico (fonte Google Maps).



In altre parole, il difetto di istruttoria appare particolarmente evidente in quanto il MUR, nell'adozione del provvedimento impugnato, non ha tenuto conto della partico-

lare geografia della città di Roma, per cui alcune sedi universitarie sono maggiormente raggiungibili dal territorio di comuni esterni (come, nel caso di specie, da quello di Aprilia) rispetto a eventuali residenze che siano addirittura collocate all'interno del perimetro cittadino ma che, per ragioni di traffico o per i mezzi pubblici, sono collegate alle sedi universitarie paradossalmente in maniera peggiore.

Ebbene, nessuno di questi elementi è stato valutato dal Tar Lazio. Esso si è limitato a ritenere "ben comprensibili" le motivazioni che hanno condotto al rigetto della Richiesta e "non soddisfatte" le condizioni poste dall'Avviso, senza tuttavia argomentare in concreto come la Tenuta non rispetti il parametro di collocazione geografica posto dall'Avviso.

1.5. Sui profili di integrazione delle strutture del Progetto nel contesto cittadino

Il Tar Lazio ha rilevato come nel ricorso e nella successiva memoria non vi fossero deduzioni volta ad esplicitare in quale modo il progetto, ancorché collocato in area extra-urbana, soddisfi tali condizioni di integrazione (**doc. A** – capi 22 e 25).

Fermo che il provvedimento nulla dice sui motivi per cui tale presupposto non sarebbe soddisfatto, la pronuncia del Tar Lazio sul punto è frutto di un travisamento dei presupposti.

In effetti, il provvedimento impugnato si limita a fornire la seguente motivazione:

*"gli alloggi e le residenze universitarie devono garantire allo studente le necessarie condizioni di permanenza nella città sede di università, tali da agevolare la frequenza degli studi e il conseguimento del titolo di studio. **Il servizio abitativo deve favorire, inoltre, l'integrazione sociale e culturale degli studenti nella vita cittadina**", sia che "gli edifici [...] destinati a residenza per studenti, devono essere, per quanto possibile, integrati nel contesto" (**doc. 1 del fascicolo di primo grado**).*

Ebbene, a tal riguardo, emerge con evidenza che già nel ricorso introduttivo la scrivente difesa ha evidenziato come la sede della Tenuta sia integrata nel contesto cittadi-

no e di come l'intervento sia idoneo a costituire quel "continuum nel tessuto sociale e dei servizi", richiesto dall'Avviso.

Prova ne sia che in pochi minuti sono raggiungibili (anche a piedi) le sedi universitarie della ASL Roma 6 e dell'Unicamillus. La possibilità di raggiungere tali sedi è poi consentita tramite il ricorso a mezzi pubblici di trasporto.

Si aggiunga che nella memoria depositata in data 4 ottobre 2024, questa difesa ha ribadito quanto segue:

"la Tenuta si trova nel 'cuore' dei Castelli Romani e prevede al suo interno piscina e campi sportivi. Inoltre, oltre ad essere generico, l'assunto dell'Avvocatura secondo cui la collocazione extra-urbana non consentirebbe di usufruire agevolmente dei servizi connessi al tempo libero, nonché di favorire l'integrazione sociale e culturale degli studenti nella vita cittadina, sembra (erroneamente) postulare che tali condizioni possano essere soddisfatte solo se una residenza universitaria sia collocata nelle grandi città; a nulla rilevando i servizi indicati nel progetto" (pagg. 5 e 6 della memoria di primo grado).

Quanto sopra è la riprova come questi non temi non fossero "*del tutto inesplorati*" (doc. A – capo 26), come ritenuto dal Giudice di prime cure.

Non solo.

Siffatte argomentazioni dimostrano che il Progetto dell'odierna appellante si trova in prossimità di contesti urbani e offre una molteplicità di servizi consentendo integrazione sociale e culturale degli studenti universitari che alloggeranno nella Tenuta.

Sempre nel ricorso, si dava atto del fatto di come si tratti di un progetto fortemente ambizioso che coniuga funzioni residenziali e di socializzazione, tant'è che sono previste numerose e ampie aree funzionali alle attività di studio e/o benessere psico-fisico degli studenti (vd. pag. 15 della relazione tecnica, **doc. 7 di primo grado**).

Di qui, l'evidente erroneità della sentenza impugnata.

1.6. Sull'illegittimità della sentenza del Tar Lazio in ordine alla genericità dei cri-

teri di non ammissione previsti dall'art. 7, comma 1, lett. c), dell'Avviso e dell'Allegato C

In primo grado, l'odierno appellante ha dedotto l'illegittimità derivata del provvedimento e con cui si è contestata la genericità delle condizioni previste dall'Avviso. In particolare, si contesta la disposizione dell'Allegato C e dell'Avviso ove si prevede il criterio di collocazione e prossimità geografica quale condizione di ammissibilità dell'intervento.

Come anticipato, il Tar Lazio ha rilevato che accanto alla dimensione meramente spaziale i predetti criteri richiamano a una valutazione anche di tipo funzionale che, da un lato, non può ridursi, come ipotizzato nel ricorso introduttivo, a una mera declinazione in termini di distanza chilometrica e, dall'altro, implica un ineliminabile spazio di valutazione attinente al merito amministrativo. Detta valutazione, peraltro, si muoverebbe nel contesto di criteri che non sono in alcun modo estremamente generici, essendo puntualmente indicati i profili di indagine e le caratteristiche che devono essere riscontrate (**doc. A - capo 32**).

La statuizione del Tar Lazio appare erranea.

Essa ha travisato l'oggetto della censura sotto una duplice e connessa angolazione visuale.

Sotto una prima angolazione visuale, non rileva la valutazione di tipo funzionale che il Tar ha invocato per 'colmare' il difetto di specificità dell'Avviso. Infatti, ciò che si contesta non è il criterio di valutazione funzionale che residua in capo al MUR. Ciò che si contesta è solamente il criterio spaziale e di prossimità a cui unicamente l'art. 7, comma 1, lett. c, dell'Avviso fa riferimento.

La disposizione citata (e puntualmente contestata) dell'Avviso stabilisce infatti che gli interventi oggetto di finanziamento dovranno "*riguardare immobili situati all'interno o*

in prossimità del territorio di capoluoghi di provincia che ospitano sedi di una o più istituzioni universitarie statali e non statali, legalmente riconosciute, ivi compresi gli istituti superiori ad ordinamento speciale e le istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, anche non statali, che devono risultare dall'immobile oggetto di intervento agevolmente raggiungibili" (doc. 2 del fascicolo di primo grado).

Di qui, la specificità o la presenza di criteri valutativi ulteriori (come quello funzionale) non può 'sanare' l'illegittimità e la eccessiva genericità di un singolo criterio (quello spaziale nel caso che qui rileva).

Sotto una seconda angolazione visuale, il Tar erra nello statuire che la disposizione "implica un ineliminabile spazio di valutazione attinente al merito amministrativo".

In effetti, la genericità di una disposizione dell'Avviso non può giustificare *tout court* la sfera attinente al merito amministrativo che residua in capo all'amministrazione. Né il merito amministrativo può essere la mera conseguenza di una voluta (ed eccessiva) genericità regolatoria.

A riprova di tale eccessiva genericità, valga sottolineare come l'Avviso non precisi in alcun modo in che termini possa enuclearsi il concetto di "*prossimità del territorio di capoluoghi di provincia che ospitano sedi di una o più istituzioni universitarie [...] che devono risultare dall'immobile oggetto di intervento agevolmente raggiungibili*", (art. 7, comma 1, lett. c) dell'Avviso, **doc. 2 del fascicolo di primo grado**).

Né vengono definiti dei parametri chilometrici con cui possa declinarsi il concetto di prossimità.

Analoghe considerazioni valgono per la parte dell'Allegato C relative alla collocazione dell'immobile, secondo cui "*La dislocazione delle residenze per studenti deve tener conto della facile raggiungibilità delle sedi universitarie e dei servizi che possono maggiormente interessare la popolazione studentesca. A tal fine devono essere considerate le distanze percorri-*

bili a piedi o in bicicletta e la vicinanza alle fermate dei mezzi di trasporto pubblico cittadino" (cfr. punto 1.2., Allegato C, **doc. 2 del fascicolo di primo grado**).

Anche in questo caso, non è dato comprendere come tali distanze possano essere soddisfatte ai fini dell'ammissibilità dei progetti.

In tale contesto, si ritiene che le suddette parti della *lex specialis* che fissano le summenzionate condizioni 'geografiche' di ammissione ai contributi siano illegittime, in quanto la loro genericità lascia all'Amministrazione un eccessivo margine di discrezionalità di valutazione e che esorbita dalla sfera del merito amministrativo.

Come noto, "*Configurare un titolo formale di ammissione o di esclusione in un bando di concorso esige una regola fondata su dati certi, oggettivamente e formalmente verificabili, perciò ancorati ad una posizione di ruolo e ad una qualifica formale, non essendo certamente legittimo un bando di concorso che fissi requisiti di ammissione che lascino un eccessivo margine di discrezionalità di valutazione*" (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 2 settembre 2013, n. 4363).

Di qui l'erroneità della sentenza del Tar Lazio.

*

2. ERROR IN IUDICANDO IN RELAZIONE AL SECONDO MOTIVO DI RICORSO: ILLEGITTIMITÀ DEL PROVVEDIMENTO IMPUGNATO PER OMESSA COMUNICAZIONE DEI MOTIVI OSTATIVI ALLA RICHIESTA ("*Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 97 Cost., degli artt. 1, 7 e 10 bis della l. n. 241/1990 - Eccesso di potere per violazione del procedimento, carenza di motivazione, difetto di istruttoria ed erronea valutazione dei fatti*).

2.1. L'oggetto del secondo motivo di ricorso di primo grado

Con il secondo motivo di ricorso, l'odierna appellante ha rilevato l'illegittimità del provvedimento del MUR per violazione degli articoli 1, 7 e 10-bis della l. n. 241/1990, in relazione alla comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento della Richiesta.

Tale vizio è evidente atteso che parte ricorrente avrebbe potuto evidenziare che la Tenuta rispetta *in toto* i criteri e i requisiti prefissati dall'Avviso.

Se tale possibilità fosse stata accordata, il MUR avrebbe dovuto certamente riconsiderare il contenuto del provvedimento, poi impugnato dinanzi al Tar.

2.2. La sentenza di primo grado

Il Tar Lazio ha rigettato il secondo motivo di ricorso limitandosi ad affermare che *“secondo una giurisprudenza consolidata, le disposizioni relative al preavviso di rigetto non si applicano alle procedure concorsuali, ivi inclusi i procedimenti aperti alla partecipazione di una pluralità di soggetti, ossia tutti quei procedimenti nei quali l'instaurazione del contraddittorio con la Pubblica Amministrazione risulti incompatibile con le esigenze di celerità della procedura (cfr. T.R.G.A. Bolzano, 3.4.2023, n. 108; TAR Lazio, Roma, III-bis, 19.12. 2022, n. 17002; TAR Puglia, Bari, 11.2.2022, n. 246; Cons. Stato, III, 22.2. 2019, n. 1236)” (doc. A - capo 33).*

2.3. L'errore del Tar sul secondo motivo di ricorso

Nei fatti, il Tar non è entrato, ancora una volta, nel merito e nel punto cruciale della questione processuale: ossia che la Tenuta rispetta tutti i criteri posti dall'Avviso.

Il Tar si è infatti 'schermato' dietro il mero richiamo dell'inapplicabilità dell'art. 10-bis della l. n. 241/1990.

La statuizione è tuttavia errata e del tutto inconferente, rappresentando nei fatti una fattispecie di denegata giustizia.

Infatti, se tale preavviso di rigetto fosse stato trasmesso, si sarebbe garantita al Proponente la possibilità di articolare le proprie difese in un momento antecedente all'emanazione del provvedimento di non ammissione.

In tale contesto, il Proponente è stato costretto, per la prima volta, a cercare tutela in via giurisdizionale, senza che tale possibilità sia stata accordata in una fase endo-

procedimentale.

Il Tar Lazio ha altresì errato nel ritenere che la procedura indetta dal MUR sia qualificabile come una procedura concorsuale.

Al riguardo, il requisito della concorsualità non sussiste sia dal punto di vista formale, perché non è prevista alcuna graduatoria; sia dal punto di vista sostanziale, stante la natura non comparativa della procedura *de quo*.

Anzi, l'Avviso prevede che *“Gli interventi saranno finanziati fino ad esaurimento delle risorse disponibili, anche con riferimento alla disponibilità degli accantonamenti per i benefici fiscali”* (vd. art. 11, comma 2). Inoltre, *“La valutazione dei singoli interventi viene effettuata dalla Commissione in ordine cronologico di presentazione delle domande, secondo la c.d. modalità “a sportello”* (cfr. art. 10, comma 2).

In altri termini, fino ad esaurimento fondi, sono potenzialmente e astrattamente finanziabili tutti i progetti (ammissibili) pervenuti fino a quel momento.

Di qui, l'applicabilità dell'art. 10-bis della l. n. 241/1990 alla procedura che qui ci occupa e l'erroneità della sentenza del Tar Lazio.

2.4. L'assenza di esigenze di celerità e la contraddittorietà della sentenza del Tar Lazio

Sotto altro e concorrente profilo, non può ritenersi sussistente una *“particolare esigenza di celerità”* ostativa all'esperimento di tale doveroso passaggio procedimentale, alla luce del fatto che nessun passaggio motivazionale in tal senso è rinvenibile nell'Avviso e nel provvedimento di non ammissione.

Tant'è che queste presunte esigenze non sono state rappresentate nel provvedimento impugnato.

Nel caso di specie, dunque, non appaiono sussistere motivi idonei a giustificare la mancata comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento della Richiesta.

Del resto, ciò è anche provato dalla stessa sentenza del Tar Lazio, qui impugnata,
che, nel ritenere legittime le disposizioni generiche dell'Avviso, impugnate con ricorso
introduttivo, ha espressamente stabilito che l'Avviso medesimo lasci dei margini di
"merito amministrativo" all'amministrazione ministeriale.

Ebbene, delle due l'una: o le disposizioni generiche dell'Avviso sono legittime e
il merito amministrativo deve essere controbilanciato mediante precipue garanzie
procedimentali (qui assenti), o le disposizioni generiche sono illegittime e viziano,
in via derivata, il provvedimento di diniego adottato dal MUR.

Di qui, l'ulteriore profilo di illegittimità della sentenza del Tar Lazio.

ISTANZA DI AUTORIZZAZIONE

ALLA NOTIFICA PER PUBBLICI PROCLAMI, EX ART. 41, COMMA 4, C.P.A.

In relazione alla natura della controversia e dell'elevato numero di soggetti controinteressati, da individuare nei confronti di tutti i soggetti che hanno presentato domanda di finanziamento e che sono stati ammessi al contributo per cui è causa, quali controinteressati, si chiede a S.E. il Presidente del Consiglio di Stato di voler concedere l'autorizzazione ad effettuare la notificazione dei presenti motivi aggiunti per pubblici proclami ai sensi dell'art. 41, comma 4, c.p.a.

ISTANZA CAUTELARE

L'appellante si vede costretta a domandare in questo giudizio un intervento interinale da parte del Consiglio di Stato.

Per quanto riguarda il *fumus boni iuris*, in virtù del principio di sinteticità degli atti, appare sufficiente rinviare alle censure sopra dedotte.

Per quanto concerne, invece, il *periculum in mora*, valgono le seguenti sintetiche considerazioni.

Il Proponente chiesto un contributo economico che copre una parte dei proventi da locazione per i primi tre anni di gestione della Tenuta, nell'ambito dell'iniziativa del MUR finalizzata all'acquisizione della disponibilità di nuovi posti letto presso alloggi o residenze per studenti delle istituzioni della formazione superiore, in attuazione della Riforma 1.7- *"Alloggi per gli studenti e riforma della legislazione sugli alloggi per gli studenti"* prevista dalla Missione 4, Componente 1 *"Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido all'università"* del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza a titolarità del Ministero dell'università e della ricerca.

L'Avviso ha previsto che *"Gli interventi finanziati nell'ambito del presente decreto dovranno prevedere termini di realizzazione compatibili, al più tardi, con la messa a disposizione dei posti letto per l'assegnazione entro la scadenza di rendicontazione del target M4C1-30 fis-sata al 30 giugno 2026"* (cfr. art. 6, comma 2 dell'Avviso, **doc. 2 del fascicolo di primo grado**).

Al fine di rispettare le tempistiche previste dall'Avviso, il Proponente ha previsto delle serrate scadenze per la ristrutturazione della Tenuta e per l'edificazione delle parti nuove di essa.

Nello specifico, come esposto in apertura, è previsto che i lavori inizino il **23 settembre 2024 e si concludano il 12 settembre 2025** (cfr. pag. 12 della relazione tecnica).

In tale contesto, senza poter contare sul valore del contributo potenziale massimo oggetto della Richiesta, pari a 5.719.044,76 €, il Proponente si trova in una situazione che mette a rischio la sua capacità di realizzare il progetto nei termini previsti dall'Avviso.

Peraltro, in un'ottica di bilanciamento di interessi, a fronte della situazione in cui si trova il ricorrente, il MUR potrebbe contrapporre soltanto un interesse di tipo erariale a evitare un eventuale indebito oggettivo, in caso di rigetto nel merito del presente ricorso. Ebbene, un rischio di questo tipo sarebbe facilmente prevenibile mediante un ordine di immediato riesame dell'istanza del Proponente per verificare la circostanza del possesso delle condizioni geografiche richieste dall'Avviso.

Si tratta di un accertamento 'cartolare' che non necessita evidentemente di particolare sforzo istruttorio.

Di qui, pertanto e in definitiva, la necessità dell'invocato intervento sospensivo.

In via subordinata, si richiede, infine, una sollecita fissazione dell'udienza pubblica, ai fini della discussione nel merito del presente ricorso, ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a.

P.Q.M.

si chiede al Consiglio di Stato, ogni contraria istanza disattesa:

(a) in sede cautelare, di sospendere gli effetti della sentenza impugnata e, di conseguenza, del provvedimento di non ammissione, con contestuale ordine di riesame delle prove scritte del ricorrente, o, in via subordinata, di voler fissare con sollecitudine l'udienza per la discussione del merito del ricorso ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a.;

(b) in sede di merito, di accogliere il presente ricorso e, per l'effetto, di: (i) annullare tutti gli atti impugnati meglio enumerati in epigrafe; (ii) condannare il MUR al rilascio del provvedimento di ammissione del Proponente ai contributi oggetto della Richiesta *ex art. 37*, ai sensi degli artt. 30, comma 1 e 34, comma 1, lett. c), c.p.a.

Con vittoria di spese, diritti e onorari.

Con riferimento ai documenti indicati nel corpo dell'atto si rinvia al fascicolo tele-

matico di primo grado.

Ai sensi della disciplina vigente in materia di processo amministrativo telematico si attesta che le copie cartacee del presente atto sono conformi all'originale nativo digitale.

Si dichiara di voler ricevere tutte le comunicazioni inerenti il giudizio di cui al presente atto ai contatti seguenti: (i) indirizzo di posta elettronica certificata risultante da pubblici registri (Albo Avvocati), pec: marco.giustiniani@pec.pavia-ansaldo.it; (ii) numero di fax: 06-6793236.

Ai sensi della normativa vigente in materia di spese di giustizia si dichiara che la presente impugnativa è soggetta al contributo unificato pari ad **euro 650** che verrà corrisposto al momento dell'iscrizione al ruolo dell'appello al Consiglio di Stato.

Roma, 26 maggio 2025

Avv. MARCO GIUSTINIANI